

## **Tillämpning av s.k. sekretessförbehåll; granskning av ett landsarkivs handläggning av en begäran om att få ut handlingar för forskningsändamål**

---

### **Bakgrund och utredning**

I en anmälan till JO anförde AA kritik mot Landsarkivet i Göteborg för dess handläggning av en begäran om utlämnande av handlingar. AA hade i forskningssyfte begärt att få ut ett omfattande material från landsarkivet. Eftersom delar av den begärda dokumentationen omfattades av sekretess och inte på ett enkelt sätt kunde avskiljas från övrig verksamhet i arkivet hade han erbjudits tillgång till samtliga volymer om han skrev på ett förbehåll enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100). Erbjudandet innehöll också en anvisning om att beslutet kunde överklagas till Kammarrätten i Göteborg. AA avböjde att ta del av handlingarna med förbehåll och överklagade landsarkivets skrivelse. Han begärde samtidigt att landsarkivet skulle göra en sekretessprövning av materialet. Landsarkivet uppgav att det avvaktade kammarrättens beslut.

Anmälan remitterades till landsarkivet, som i ett av landsarkivarien BB undertecknat yttrande i huvudsak uppgav följande.

Den 30 maj 2007 begärde AA tillgång till akter i landsfogdearkiven för att forska om i vilken mån krigsförbrytare anlände till Sverige under eller strax efter andra världskriget och hur detta hanterades av säkerhetspolisen (Allmänna säkerhetstjänsten). Landsarkivet svarade i en skrivelse den 1 juni 2007 att de uppgifter i landsfogdearkiven som berör Allmänna säkerhetstjänstens verksamhet före 1949 inte är sekretessbelagda. Däremot förekommer i de begärda volymerna även uppgifter som omfattas av sekretess och som inte berör landsfogdarnas arbete för Allmänna säkerhetstjänsten. AA erbjöds tillgång till samtliga begärda volymer om han skrev på ett förbehåll enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen. AA överklagade landsarkivets skrivelse. Den 27 juni begärde AA att landsarkivet skulle börja sekretessgranska de volymer som är tillgängliga endast med förbehåll. Den 29 juni meddelade landsarkivet att en detaljerad sekretessgranskning av 139 volymer var alltför tidskrävande och att man önskade avvakta kammarrättens beslut huruvida ett sådant arbete kan krävas av en arkivmyndighet, när en forskare i stället erbjudits alternativet att med förbehåll få fri tillgång till samtliga volymer. AA meddelade

landsarkivet att han inte kunde acceptera det. Den 30 augusti 2007 avvisade Kammarrätten i Göteborg AA:s överklagande. Den 20 september 2007 skrev AA på ett förbehåll och fick del av materialet. – Med stöd av den redovisade korrespondensen ansåg landsarkivet att handläggningen av ärendet varit korrekt.

I Kammarrättens i Göteborg beslut den 30 augusti 2007 i mål nr 3449-07 avvisades AA:s överklagande med följande motivering:

Kammarrätten kan inte utläsa av skrivelsen att Landsarkivet efter en sekretessprövning har avslagit AA:s begäran om att få ut de aktuella handlingarna, eller att handlingarna lämnats ut med förbehåll. Beslutet kan därför inte överklagas.

Av handlingarna framgick att AA hade begärt det efterfrågade materialet för sin forskning. Han angav i sin begäran att han var verksam vid Stockholms universitet i ett forskningsprojekt finansierat av Vetenskapsrådet. Med hänvisning till ett regeringsbeslut hävdade han att landsfogdearkiven utan föregående granskning skulle stå till forskningens förfogande. Begäran var avsänd från en institution vid universitetet.

Slutligen framgick att i det förbehåll som AA senare skrev under preciserades de volymer i arkivet som avsågs. Där beskrevs också vad som var offentligt. Allmänt angavs förbehållets omfattning till sådana ”sekretessbelagda uppgifter, som ej berör landsfogdarnas arbete för Allmänna säkerhetstjänsten”. Denna del av materialet fick AA tillgång till för vetenskapligt ändamål enligt följande villkor:

Sådana namn och uppgifter i handlingar som ej klart kan hänföras till landsfogdarnas verksamhet för Allmänna säkerhetstjänsten och som kan knytas till nu levande individ får inte publiceras eller utlämnas till enskild person, ej heller nyttjas på sådant sätt att enskild eller honom närstående lider men eller utsätts för olägenhet. För dessa uppgifter gäller sekretess i högst 70 år enligt sekretesslagen kap. 5 § 1 och kap. 9 § 17. Dessa handlingar får ej heller kopieras.

I förbehållet erinrades även om att överträdelse kunde medföra straffansvar.

### **Rättslig reglering m.m.**

I 13 kap. sekretesslagen finns bestämmelser om överföring av sekretess. I 3 § stadgas att då myndighet i sin forskningsverksamhet från annan myndighet erhåller uppgift som är sekretessbelagd där gäller sekretessen – s.k. sekundär sekretess – också hos den mottagande myndigheten. Av kommentaren till sekretesslagen framgår att bestämmelsen är tillämplig inte bara då en sekretessregel direkt medger utlämnande av uppgifter för forskningsändamål utan även då utlämnande för sådant ändamål sker efter en skadebedömning (Regner m.fl., Sekretesslagen, En kommentar, s. 13:5).

Förbehåll enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen kan användas för att undanröja risk för skada, men eller annan olägenhet som enligt bestämmelse om sekretess utgör hinder att lämna uppgift till enskild. Ett förbehåll inskränker rätten för en mottagare av uppgifter att förfoga över uppgifterna. Ett förbehåll kan t.ex. gälla förbud mot vidare spridning av handlingens innehåll eller publicering av namn. Genom ett förbehåll uppkommer en tystnadsplikt för den person förbehållet riktar sig till.

Av lagtexten framgår att ett beslut om förbehåll ska fattas av myndigheten. Rätten att besluta på myndighetens vägnar kan delegeras till viss befattningshavare. Den som begärt att få ut en allmän handling och utfår handlingen med ett förbehåll har rätt att överklaga, 2 kap. 15 § TF och 15 kap. 7 § sekretesslagen.

Användandet av sekretessförbehåll finns belysta i flera tidigare JO-beslut, se bl.a. JO:s ämbetsberättelser 1992/93 s. 197 och 1994/95 s. 574. I RÅ 2007 not. 45 upphävde Regeringsrätten ett beslut om förbehåll som givits en alltför generell utformning (jfr vidare RÅ 2007 not. 132). Frågor kring användande av förbehåll i samband med utlämnande av handlingar från arkivmyndigheter behandlas i Offentlighets- och sekretesskommitténs betänkande Ny sekretesslag, SOU 2003:99 s. 208 f.

### **Bedömning**

I sitt beslut den 28 november 2008 uttalade *JO Axberger* följande.

#### **Sekundär sekretess i forskningsverksamhet**

Av AA:s begäran framgick att han var verksam vid Stockholms universitet i ett forskningsprojekt finansierat av Vetenskapsrådet. Han framförde även ytterligare argument för att han "utan föregående granskning" borde få tillgång till det efterfrågade materialet. I sin avslutande inlägga till JO har han vidare framhållit att forskningen utförs under myndighetsansvar och att han inte har skyldighet att acceptera "andra myndigheters" förbehåll.

Mot den bakgrunden vill jag peka på bestämmelsen i 13 kap. 3 § sekretesslagen om sekundär sekretess när uppgifter lämnas ut till en myndighet för dess forskningsverksamhet. Om AA begärde uppgifterna för universitetets räkning och landsarkivet hade behandlat begäran i enlighet med detta, skulle ett utlämnande av materialet ha medfört att den sekretess som gällde hos landsarkivet följt med till Stockholms universitet. Landsarkivet bedömde som framgått att ett utlämnande till AA kunde ske med förbehåll. Den allmänna sekretessbedömning som då gjordes av materialet talar för att det med tanke på bestämmelsen i 13 kap. 3 § hade kunnat lämnas ut till Stockholms universitet, och då utan förbehåll, i enlighet med AA:s begäran.

#### **Möjligheten att lämna ut handlingar med förbehåll**

Saken kom i stället att behandlas som en fråga om utlämnande till AA personligen. Landsarkivet informerade därvid AA om att han genom att acceptera ett på visst sätt uppställt förbehåll, som avsåg vissa delar av materialet, kunde få tillgång till de handlingar han önskade.

Sekretesslagen är en del av offentlighetslagstiftningen. Denna bygger på tanken att uppgifter inom det allmänna verksamheter i största möjliga utsträckning ska vara tillgängliga för allmänheten. Förbehållsregelns funktion i det sammanhanget är att vidga insynen, genom att erbjuda tillgång till uppgifter som annars skulle ha omfattats av sekretess, för den som är beredd att godta vissa begränsande villkor.

Det finns vissa restriktioner för hur sekretessförbehåll kan användas. I kommentaren till sekretesslagen anges att förbehåll inte kan meddelas i förväg för en viss typ av information utan ska föregås av en prövning i varje särskilt fall. Därvid hänvisas till de två ovan nämnda JO-besluten, JO 1992/93 s. 197 och 1994/95 s. 574 (Regner m.fl., Sekretesslagen, En kommentar, s. 14:61).

Det förstnämnda beslutet gällde ett antal polismyndigheter, som rutinmässigt lämnat ut brottsanmälningar till s.k. brottsofferjourer. Rutinerna skilde sig något åt emellan de olika myndigheterna, men de innefattade genomgående vissa i förväg uppställda, generella förbehåll angående sekretess. Förbehållen riktade sig till dem som deltog i brottsofferjourernas verksamhet. JO fann att brottsanmälningar inte kunde lämnas ut på det sättet och anförde bl.a.

Bedöms en av sekretess omfattad handling kunna lämnas ut med förbehåll måste utlämnandet i varje särskilt fall föregås av ett beslut i saken som skall dokumenteras i polisärendet. Ett sådant beslut skall ange vilken handling det är fråga om, vem handlingen lämnas ut till och som därmed är bunden av förbehållet beträffande just den handlingen och vad förbehållet har för innebörd. Detta är bl.a. en förutsättning för att det straffansvar som bär upp regeln om förbehåll skall kunna aktualiseras.

JO uttalade även att en ordning med i förväg lämnade generella sekretessförbehåll kunde ge mottagarna av de handlingar som lämnades ut uppfattningen att de inte hade rätt att förfoga heller över de uppgifter som inte omfattades av sekretess. Enligt JO innebar förfarandet vidare att det rent faktiskt inte skulle gå att utkräva något straffrättsligt ansvar om sekretessbelagd information röjdes av någon vid brottsjourerna, eftersom det inte beträffande de enskilda handlingarna skulle gå att konstatera till vem de med förbehåll utlämnats.

Det senare ärendet hade samband med att Televerket bolagiserades och omvandlades till Telia AB. Televerkets arkiv skulle då överlämnas till Riksarkivet. Telia AB hade emellertid ett löpande behov av detta material. Arkivet lånades därför ut till Telia AB, varvid Riksarkivet ställde upp ett till anställda vid det nya bolaget riktat förbehåll som ålade dessa en viss tystnadsplikt. JO fann att det var fråga om generella, i förväg lämnade, beslut om förbehåll. De hade en så generell räckvidd att de tangerade området för normgivning. Med hänvisning till JO 1992/93 s. 197 ansåg JO att förbehållsregeln i sekretesslagen 14 kap. 9 § inte kunde användas så som Riksarkivet gjort.

Även ett äldre ärende bör omnämnas. I JO 1986/87 s. 193 aktualiserades möjligheten att till familjehemsföräldrar lämna ut sekretesskyddade uppgifter om barnens förhållanden. JO anförde där att ett förbehåll måste vara knutet till vissa bestämda uppgifter; det får inte vara generellt ”i den meningen att man begränsar mottagarens möjlighet att föra vidare uppgifter som han/hon framdeles kommer att få del av”.

Frågan är om de begränsningar av möjligheten att använda sekretessförbehåll som kommit till uttryck i dessa fall även gäller i detta ärende. Förbehållet har här riktats till en enskild forskare. Det har inte lämnats i förväg – ”in blanco” – utan det har avgränsats till ett visst föreliggande och preciserat, om än omfattande, material samt anger i vilket avseende sekretess beträffande detta i princip råder.

Förhållandena skiljer sig därmed från det som bedömdes i de omnämnda JO-besluten. Förbehållet är generellt endast i så måtto att det bland de handlingar som utlämnas även finns uppgifter som är offentliga. Att så är fallet framgår dock klart av förbehållets innehåll, som inte kunnat ge mottagaren något vilseledande intryck angående dennes rätt att fritt förfoga över materialet i dess offentliga delar. Inte heller är det så utformat att förutsättningarna för utkrävande av straffrättsligt ansvar i jämförelse med vad som i övrigt gäller inom sekretessrätten brister i tydlighet.

Att handlingar måste kunna lämnas ut med förbehåll trots att förbehållet inte i var enskild detalj preciserar vilka av de utlämnade uppgifterna som är offentliga och vilka som berörs av sekretessregler framstår som självklart; det är sällan som allt i en handling som kan tillhandahållas med förbehåll annars skulle vara i sin helhet sekretessbelagt.

Som en jämförelse kan nämnas att förbehållsregeln kan användas för andra former av insyn i allmän verksamhet än sådan som sker genom utlämnande av handlingar. Det förekommer således att utomstående personer som i exempelvis studie eller forskningssyfte besöker en anläggning eller deltar i en myndighets verksamhet får göra det under villkor av att de godtar ett förbehåll om sekretess. Ett sådant förfarande har stöd i sekretesslagens förarbeten, se prop. 1979/80:2 s. 351. Konsekvensen av detta är att den utomstående får del av både offentliga och sekretessbelagda uppgifter samt själv – under straffansvar – får hålla rätt på vad som är vad. Det är i sådana sammanhang inte möjligt att på förhand exakt ange vilka uppgifter som hör till den ena eller den andra kategorin. Ibland kan osäkerheten om vad den utomstående därvid kan komma att få inblick i vara så stor att ett förbehåll inte är ett tjänligt sätt att skydda de sekretessintressen som föreligger. Sekretessen utgör då hinder mot att insyn erbjuds på detta sätt (jfr Justitiekanslerns beslut 2001-03-21, dnr 1719-99-22, som gällde möjligheten att låta ett TV-team följa polisens verksamhet och JO:s beslut 2008-09-05, dnr 4150-2007, som gällde Kustbevakningens medverkan i en TV-serie).

Såvitt angår farhågorna för att ett förbehåll felaktigt ger mottagaren intrycket att uppställda begränsningar även gäller offentligt material kan tilläggas, att den som fått handlingar utlämnade till sig med ett förbehåll inte är avskuren från möjligheten att senare få den begränsning av sin begäran som förbehållet innebär prövad. Om den som mottagit sin under sådana omständigheter finner uppgifter som han eller hon vill kunna förfoga över på ett friare sätt kan vederbörande begära att förbehållet i denna del hävs. Avslås detta ska det ske genom ett beslut som kan överklagas i domstol (jfr t.ex. RÅ 1990 not. 40, där en sådan situation förelåg).

Av central betydelse för möjligheten att lämna ut annars sekretessbelagda handlingar med förbehåll är vilken eller vilka sekretessregler som är tillämpliga samt för vilket ändamål och till vem utlämnande sker. Ett förbehåll av en viss typ kan således tänkas vara godtagbart i en utlämnandesituation men inte i en annan, beroende på om det i sammanhanget aktuella sekretessintresset kan tillgodoses genom förbehållet eller inte. I det nu aktuella fallet ska särskilt beaktas att det var fråga om utlämnande för forskningsändamål till en forskare verksam vid en

etablerad forskningsinstitution inom ramen för ett av Vetenskapsrådet finansierat och, får det antas, etikgranskat forskningsprojekt.

Sammanfattningsvis är den avgörande frågan för möjligheten att med stöd av förbehållsregeln lämna ut annars sekretessbelagda uppgifter huruvida de intressen sekretessregleringen ska skydda i det enskilda fallet kan tillgodoses på ett tillfredsställande sätt genom uppställandet av ett förbehåll. I det nu aktuella ärendet har landsarkivet bedömt att sekretessintresset kunde skyddas genom ett förbehåll. Jag har utifrån vad som framkommit inte anledning att ifrågasätta den bedömningen. Förbehållet som sådant synes uppfylla de krav som kan ställas på ett sådant, med reservation för att det av de handlingar som tillställts JO inte framgår om det avfattats som ett beslut med överklagandehänvisning. I princip är det således möjligt att förfara så som landsarkivet i sin information till AA föreslog och sedermera också förfor.

### Överklagande av utlämnande mot förbehåll

Uppställande av ett förbehåll enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen innebär att en begäran om utlämnande på en gång beviljas och avslås. Förfarandet har i och för sig ett inslag av överenskommelse mellan myndigheten och mottagaren; om förbehållet godtas lämnas de uppgifter detta avser ut, om det inte godtas sker inget utlämnande. Förbehållet kan emellertid inte ges formen av ett civilrättsligt avtal, jfr JO 1995/94 s. 574. I praktiken saknas det utrymme för att handlägga ett utlämnande med förbehåll på annat sätt än som ett avslagsbeslut. Ett sådant beslut ska fattas av myndigheten. Det kan som framgått överklagas och ska innehålla en hänvisning om hur överklagande kan ske.

Inget hindrar att den som begärt att få ut en allmän handling under hand meddelas att handlingen i princip omfattas av sekretess men att utlämnande med förbehåll kan aktualiseras. Ärendets fortsatta hantering blir då beroende av hur sökanden ställer sig till detta. Försåvitt handläggningen avslutas med att begäran till någon del avslås eller beviljas med förbehåll krävs dock alltså ett beslut från myndighetens sida.

I detta fall tillställdes AA ett brev, där han informerades om att utlämnande kunde ske under vissa villkor. I brevet fanns även en överklagandeanvisning. Det överklagande AA i anledning härav gav in avvisades av kammarrätten. I avvisningsbeslutet sägs att kammarrätten av landsarkivets skrivelse inte kunnat utläsa ”att landsarkivet efter en sekretessprövning avslagit AA:s begäran om att få ut de aktuella handlingarna, eller att handlingarna lämnats ut med förbehåll”. Detta kan inte uppfattas på annat sätt än att landsarkivet enligt kammarrätten inte hade fullgjort sina skyldigheter i anledning av den begäran som förelåg. Eftersom AA:s begäran kvarstod borde landsarkivet ha återupptagit sin handläggning och fattat ett överklagbart beslut. Genom att AA godtog förbehållet tog ärendet en ny vändning och handläggningen avslutades i stället med det utlämnande med förbehåll som ovan beskrivits.

Landsarkivet har i sitt yttrande till JO anfört att man anser sig ha handlagt ärendet korrekt. Så är som framgått inte fallet. Landsarkivet har brustit genom att inte, vare

sig i det första skedet eller omgående efter kammarrättens beslut, fatta ett överklagbart beslut i ärendet. Jag noterar emellertid också att landsarkivet genomgående haft ambitionen att tillmötesgå AA i dennes forskningsprojekt och att de förslag som framfördes från landsarkivets synpunkt framstår som konstruktiva. AA hade emellertid rätt att avvisa dessa förslag. När så skedde var det landsarkivets skyldighet att på ett formellt korrekt sätt handlägga hans begäran. För sin underlåtenhet att göra detta bör landsarkivet kritiseras.